آثار الرقابة البرلمانية على القرار بقانون

The Effects of Parliamentary Oversight on the Decision by Law

د. حسن سليم، دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

الجامعة العربية الاميركية / فلسطين

Hasan.jamil.Salim@gmail.com

تاريخ الاستلام: **2023-07-30** تاريخ القبول: **2023-10-15** تاريخ النشر: **2024-01-07**

ملخص:

بين البحث آثار الرقابة البرلمانية على القرار بقانون وفقا للخيارات التي قررها القانون الأساسي في حال الالتزام بشرط وجوبية العرض سواء أتم إقرارها أم رفضها أم في حال لم يتم الالتزام بشرط وجوبية العرض.

ومن خلال البحث تم بيان التغيرات التي تطرأ على القرارات بقانون من حيث طبيعتها القانونية، إن كانت تبقى قرارات لها قوة القانون وتستمر بتلك القوة أم تتوقف أم تنزع عنها في حال لم يتم الالتزام بعرضها على المجلس التشريعي.

ومن خلال البحث أيضا تم التعرض لإجراءات نفاذ القرارات بقانون في حال تم إقرارها وبالمقابل مآلها ومآل المراكز القانونية التي ترتبت استنادا إليها في حال لم يتم الالتزام بشرط وجوبية عرضها.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، القرار بقانون، المجلس التشريعي، المحكمة الدستورية العليا.

Abstract:

The research elucidated the impacts of parliamentary oversight on "decisions by law", based on the stipulations outlined in the Basic Law concerning the mandatory presentation clause, irrespective of whether it was accepted or rejected, or if the presentation requirement was disregarded.

Throughout the study, the transformations that transpire in the "decisions by law" were clarified, particularly concerning their legal characteristics. It examined if these decisions retain their legislative force and persist with that authority, or if they cease or are revoked in instances, where the obligatory presentation to the Legislative Council was neglected.

Moreover, the research delineated the processes for implementing the "decisions by law" in cases where they were ratified, and conversely, discussed the potential outcomes and the destiny of the legal entities established based on them, should the mandate of their presentation not be respected.

Keywords: Parliamentary oversight, Decree by law, Legislative Council, Supreme Constitutional Court**.**

المقدمة:

تمثل ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحية التشريع مسألة معقدة ومتقاطعة مع السلطتين القضائية والتشريعية، ولا سيما أنها تكون في ظل ظروف غير عادية، والتي يتخوف المشرع الدستوري من خروجها عن الطريق الدستوري السليم المقرر لها.

غير أن التخوف المذكور من قبل المشرع الدستوري من خروج السلطة التنفيذية عن حدود ممارستها لتلك الصلاحية، قابلة تحديدا لحدود ممارسة السلطات المختصة بالرقابة على أعمالها ومنها السلطة التشريعية، الأمر الذي يتضح بنص المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 التي حصر فيها المشرع الدستوري الخيارات المتاحة أمام المجلس التشريعي عند العرض عليها ما صدر من قرارات بقانون خلال فترة غير أدوار انعقادها، والتي جاءت على سبيل الحصر إما القبول أو الرفض.

غير أن الأهمية لا تتوقف عند تحديد الخيارات أمام المجلس التشريعي بالقبول أو الرفض؛ بل تتعلق بالآثار الناتجة عن ممارسة تلك الخيارات لتعلقها بالغير سواء أكانت على السلطات أم الأفراد وبالمراكز القانونية التي تنتج عنها.

ولهذا كانت الإشكالية المتمثلة بالسؤال الرئيس وهو: ما هي الآثار المترتبة على قيام الرقابة البرلمانية على القرار بقانون ؟

أسئلة فرعية :

- ما هي الآثار التي تترتب على القرار بقانون في حال الالتزام بشرط وجوبية العرض وإقراره ؟
- ما هي الآثار التي تترتب على القرار بقانون في حال الالتزام بشرط وجوبية العرض ورفضه ؟
- ما هي الآثار التي تترتب على القرار بقانون في حال عدم الالتزام بشرط وجوبية العرض ؟

أهمية البحث:

تقوم أهمية البحث من واقع الأزمة الدستورية المعاشة في فلسطين نتيجة الانقسام الذي بدأ في حزيران 2007 وما خلف من تعطل للمجلس التشريعي وانتهاء الأمر بحله، واستمرار ممارسة صلاحية التشريع على شكل قرارات بقانون، والانتظار لمصير تلك القرارات للبت في مصيرها من قبل المجلس التشريعي وفقا لنص المادة (43) من القانون الأساسي لسنة 2003 المعدل الذي أوجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها.

وللإجابة على إشكالية البحث والأسئلة الفرعية فقد اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي للنصوص التشريعية، سواء أكانت لنصوص القانون الأساسي أم لنصوص القانون، **وتم تقسيم البحث إلى مطلبين:**

المطلب الأول: الآثار في حال الالتزام بشرط وجوبية العرض

المطلب الثاني: الآثار في حال عدم الالتزام بشرط وجوبية العرض

المطلب الأول:

الآثار في حال الالتزام بشرط وجوبية العرض

حدد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 وتعديلاته الخيارات المتاحة أمام المجلس التشريعي بمناسبة ممارسته لإختصاص الرقابة على القرارات بقانون التي تُعرض عليه بخيارين: إما الإقرار أو الرفض[1]، وذلك ما يعني حُكماً أن مصير نصوص القرارات بقانون سيشهد اختلافاً تبعاً للقرار الصادر عن المجلس التشريعي بشأنها من حيث استمرار العمل بها، أو وقفه من تاريخ القرار.

الفرع الأول:

في حال الإقرار للقرار بقانون

أثارت الدراسة سؤالاً حول الطبيعة القانونية للقرار بقانون، وتناولت آراء الفقهاء الذين انقسموا بين من اعتبره قراراً إدارياً، وبين من اعتبره قانوناً، وبين من فرق بين طبيعته قبل تاريخ العرض وبين طبيعته بعده، وهناك أيضاً من اعتبره قراراً ذا طبيعة خاصة.

أولا: الطبيعة القانونية للقرار بقانون بعد إقراره

كان الجدل في البداية مشروعاً حول الطبيعة القانونية نظراً للاختلاف بشأن المعايير التي تم الاستناد إليها في تحديد طبيعة القرار إن كان قراراً إدارياً وفقاً للمعيار العضوي، أم قانوناً وفقاً للمعيار الموضوعي، لكن دخول القرارات بقانون إلى دائرة الرقابة البرلمانية للبت في دستوريتها ينقلها بعد التصويت عليها من حاضنة السلطة التنفيذية إلى حاضنة السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، وكأنها تصدر عنها من جديد في حال إقرارها.

غير أن نطاق الرقابة البرلمانية على القرارات بقانون لا يتعدى التقرير إن كانت دستورية أم لا، دون أن تملك الحق لحد تطهيرها من عيوب قد لحقت بها منذ صدورها، كأن تكون قد صدرت معيبة بإحدى العيوب الشكلية أو الموضوعية، حيث تبقى تحت طائلة الطعن عليها أمام القضاء الدستوري، دون أن يسلخ

[1]. المادة (43)، القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

عنها صفة القانون التي مُنحت لها، ذلك أنه لا تعارض بين أن يحمل التشريع صفة القانون، وبين أن يكون محلاً للطعن بدستوريته وإبطاله[1].

وفي شأن ذلك قالت المحكمة الدستورية المصرية العليا:" أن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره، كما أنه ليس من شأن الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يُتبع في كيفية اقتراحها، والموافقة عليها، وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد، وإلا ترتب على مخالفتها عدم الدستورية"[2].

ولهذا فإنه لا يجب المبالغة أو المغالاة في دور الرقابة البرلمانية في منع انحراف السلطة التنفيذية فيما يصدر عنها من تشريعات، لكون ذلك يحدث غالباً في حال إن كانت الأغلبية البرلمانية متحالفة مع السلطة التنفيذية، أو كانت من ذات اللون السياسي، وذلك ما تكون نتيجته إفساد الرقابة البرلمانية[3].

وفي هذا الصدد نشير إلى ما كان المجلس الدستوري الفرنسي قد أكده بشأن مدى تحصن القرارات بقانون من البرلمان، حيث بين في إحدى أحكامه الصادرة في 1972/2/27 بشأن أثر إيداع مشروع قانون التصديق، بأن الهدف من التصديق هو الحفاظ على نفاذ الأوامر الاشتراعية، مُبيناً أنه لا يتناول على الإطلاق طبيعتها القانونية، وبذلك تبقى قابلة للمراجعة لتجاوز حد السلطة والدفع بعدم دستوريتها[4].

أما عرض القرارات بقانون على السلطة التشريعية وإقرارها بالموافقة، وانقطاع صلة السلطة التنفيذية بها، فإن ذلك لن يكون مبرراً للاستمرار بوصفها أنها قرارات بقانون، أو أنها كانت قرارات بقانون، لكون

---

[1]. علي رشيد أبو حجيلة، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، عمان/ الأردن، 2004، ص 171.

[2]. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1985/5/4 في القضية رقم 28 لسنة 2 قضائية دستورية، بشأن عدم دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال الشخصية. أورده، صلاح الدين فوزي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة/ كلية الحقوق، مصر، 1986، ص266.

[3]. هبه عبد العزيز المدور، دور الرقابة القضائية في حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 94.

[4]. سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية،1980، ص216.

ذلك لا ينتقص من مكانتها، أو قوتها القانونية، ولا يفرقها عن القوانين العادية، لا بالتعديل ولا بالإلغاء ولا بالاختلاف فيما يتعلق بالنظام الرقابي الذي تخضع له عند الطعن في نصوصها.

أما الآثار التي تترتب على نظر القرارات بقانون بعد التثبت من صحتها وإقرارها، فإنها تنحصر في استمرار المراكز القانونية التي ترتبت بموجبها، دون أي تغيير يطرأ عليها، لكونها قامت منذ البداية بموجب قرارات لها قوة القانون، بحيث تتساوى مع المراكز التي تترتب بموجب قوانين عادية كالتي صدرت عن السلطة التشريعية الأصلية، كما يستمر الاستناد إليها مستقبلاً.

ثانيا: إجراءات نفاذ القرار بقانون

لم يتطرق القانون الأساسي الفلسطيني وكذا النظام الداخلي للمجلس التشريعي لإجراءات نفاذ القرارات بقانون في حال تم إقرارها من قبل المجلس التشريعي، وهذا يثير السؤال إن كانت القرارات بقانون تخضع فيما يخص إجراءات نفاذها لذات القواعد والإجراءات الخاصة بمشروعات القوانين العادية عند إقرارها، أم تعد نافذة حكماً بمجرد الإقرار وتنشر في الجريدة الرسمية دون صدور قرار خاص بذلك.

وبالاطلاع على التنظيم التشريعي الفلسطيني، فإنه يتضح أن المشرع قد صمت عن ما هو واجب اتباعه للإعلان عن استمرار سريان القرار بقانون مستقبلاً بعد إقراره، الأمر الذي جعل المجلس التشريعي في ظل غياب النص أن يلجأ إلى القواعد العامة في ذلك، وفق ما هو منصوص عليه في المادة (70) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة 2000 التي جاء فيها :" فور إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة، أو فور انقضاء أسبوعين من تاريخ إقراره بالقراءة الثانية يحيل الرئيس(رئيس المجلس التشريعي) المشروع إلى رئيس السلطة الوطنية لإصداره، ويجري نشره في الجريدة الرسمية"[1].

الفرع الثاني:

في حال تم الرفض للقرار بقانون

تختلف الدساتير فيما تبنت من مواقف تجاه الآثار المترتبة على الرفض بالتصديق للقرارات بقانون من قبل السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل، فكانت بين من قرر زوال ما يكون لها من آثار بشكل مستقبلي، كما هي الحال في النظام الدستوري الفلسطيني طبقاً لنص المادة (43) من القانون الأساسي، " (...) إذا عُرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من

قوة القانون (...)"، بما يعني حكماً إجازة الآثار المترتبة من أوضاع وعلاقات ومراكز قانونية خلال الفترة السابقة لتاريخ الرفض.

لكن بالمقابل نجد أن أنظمة دستورية أخرى كالنظام الدستوري المصري قد أخذ بالأثر الرجعي لقرار الرفض، بأنه إذا عرضت القرارات بقانون على المجلس ولم يقرها، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون[1]، فيما يحدد المجلس التشريعي المغربي في حال رفضه لمراسيم القوانين التاريخ الذي يرفض فيه المراسيم قوانين، بمعنى أن له أن يرفضها من يوم صدورها؛ أي بأثر رجعي، وكأنها لم تكن، أو يرفضها من يوم صدورها، لكنه يبقي على آثارها، كما يمكنه أن يرفضها وفق أوضاع أخرى يراها ملائمة[2].

أولاً: مآل القرار بقانون

استناداً لما جاء النص عليه في المادة (43) من القانون الأساسي، واستخدام المشرع عبارة "زوال ما يكون لها من قوة القانون"، فإنه يُستفاد أن المشرع قد حصر الآثار التي يمكن أن تترتب على عدم إقرار المجلس التشريعي للقرارات بقانون بإزالة قوتها القانونية المستقبليه، بما يحظر الاستناد إليها كنصوص قانونية في المستقبل.

وكان مما لوحظ أن المشرع الفلسطيني لم يأت بالنص على الوسيلة التي يتم فيها الإعلان عما تم رفضه، كما هي الحال في حال الموافقة عليه، بخلاف أنظمة دستورية أخرى، كالمصري الذي نص صراحة أنه إذا عُرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك"[3]، بما يعني عدم جواز الإحتجاج بعدم صدور قرار على رفض القرار بقانون والاستمرار بالاستناد إليه.

ثانيا: مآل المراكز القانونية المترتبة عن القرار بقانون

استناداً إلى ما قرره المشرع الدستوري الفلسطيني كنتيجة لعرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي وفقاً لنص المادة (43)، فإنه يتضح بشكل جلي لا يقبل التأويل، أن القوة القانونية التي تزول للقرار بقانون

---

[1]. المادة (156) ، من الدستور المصري لسنة 2014.

[2]. حسناء كعنة، إشكالية توازن السلط في النظام الدستوري المغربي، رسالة ماجستير، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة/المغرب، 2012-2013، ص152.

[3]. المادة (156)، الدستور المصري لسنة 2014.

المرفوض هي المستقبلية، ولم يشر إلى نزع للقوة القانونية التي كانت تتمتع بها خلال الفترة السابقة لتاريخ رفضه[1].

ونظراً للإبقاء على القوة القانونية للقرار بقانون خلال الفترة السابقة لتاريخ رفضه، فإن المراكز القانونية التي ترتبت خلال تلك الفترة تكون حكماً صحيحة، وبالتالي لا تتأثر بقرار المجلس التشريعي برفضه، لكون الرفض يؤدي إلى زوال قوة القانون مستقبلاً وليس بأثر رجعي.

لكن وبالنظر لأنظمة دستورية أخرى، بخلاف المشرع الفلسطيني نجد أنها قد أخذت بالأثر الرجعي لقرار المجلس برفض القرارات بقانون، ومنها المصري الذي قرر أنه في حال رفضها بعد العرض، يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، وإن كان قد أبقى للمجلس سلطة تقديرية للإبقاء على ما ترتبت من مراكز قانونية، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار[2].

الفرع الثالث:

مشروعية التعديل للقرار بقانون

استناداً لما نصت المادة (43) فإن المشرع الدستوري الفلسطيني قد جاء بالنص صراحة على سبيل الحصر لحدود اختصاص المجلس التشريعي، بمناسبة نظره للقرارات بقانون التي تُعرض عليه في أول جلسة له للتقرير بشأنها، بطريقين لا ثالث لهما، وهما القبول أو الرفض.

ولما قام الاختصاص للمجلس التشريعي بالرقابة على القرارات بقانون على سبيل الحصر من حيث الخيارات التي يمتلكها، فإنه يكون وفقاً لذلك مقيداً دون أن يستطيع تجاوز الحدود المقررة له؛ بل مجبراً على السير في الطريق المرسوم له قانوناً.

غير أن المجلس قد يكون متفقاً مع ما صدر من قرارات بقانون من حيث المبدأ، لكن توجد لديه بعض الملاحظات حولها، الأمر الذي يجعله يقف عاجزاً أمام تحقيق ذلك، إذا علمنا أن القانون الأساسي يلزم المجلس إما بالموافقة على القرار بقانون ككل، أو رفضه ككل، وهذا ما يجعل المجلس بأن يكون مضطراً إلى رفضه بالكامل حتى لا يقر بعض نصوصه التي يرى عدم دستوريتها، أو عدم ملاءمتها.

[1]. المادة (43)، القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

[2]. المادة (156)، الدستور المصري لسنة 2014.

لكن ماذا لو أراد المجلس إدخال تعديلات على نصوص القرارات بقانون المعروضة عليه؟ وهو سؤال طالما تكرر في أروقة الفقه وبين رجال القانون، إن كان يجوز للمجلس؟ لكون المجلس سيد نفسه، وعلى قاعدة أن من يملك الأكثر يملك الأقل، أم أن سلطة المجلس بالتعديل قبل التصويت تختلف عن ما بعده؟

أولاً: قبل التصويت بالإقرار

أوضحنا سالفاً أن أحد الخيارات المقيدة للسلطة التشريعية بمناسبة ممارستها لاختصاص الرقابة على القرارات بقانون هو الإقرار، وكان السؤال الذي كررنا طرحه حول أحقية المجلس التشريعي كونه أصبح مالكاً للقرار بقانون بعد أن دخل الى ولايته، بالتصرف الكامل به، بما في ذلك حق التعديل، وذلك استناداً إلى القاعدة الفقهية التي تفيد بأن من يملك الأصل يملك الفرع، أو من يملك الأكثر يملك الأقل[1].

وبرأي جانب من الفقه، فإن قيام المجلس بإدخال تعديلات على القرار بقانون قبل التصويت عليه لإقراره، إنما يعني ضمناً موافقته عليه، إذ لا يُعقل أن يقرر التعديل عليه لولا توفر النية لموافقته عليه، وإن كان مع التعديل، وغير ذلك لكان قد رفضه، وأصدر قانوناً بديلا له[2]، وهذا ما يتفق مع أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع[3].

غير أن الرأي السالف ذكره، وعلى الرغم من قوة تبريره وما يملك من وجاهة، وهو ما نتفق معه في جوهره، إلا أنه لا يجد أساساً دستورياً للقيام به، وفقاً للحدود التي رسمها القانون الأساسي الفلسطيني لاختصاصات المجلس التشريعي، وهو ينظر ما صدر عن الرئيس من قرارات بقانون في غير أدوار انعقاده التي حددها بالقبول أو الرفض[4].

وعطفاً على ما سبق ذكره، فإن أي تصرف المجلس التشريعي بإدخال أي تعديلات على القرارات بقانون المعروضة عليه، يُعد تغولاً من قبل السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي منحها القانون الأساسي صلاحية التشريع في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير خلال فترة غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، والتي لم يكن حينها قائماً بوظيفته التشريعية، كما ويتعارض تصرفه مع مبدأ في الفصل بين السلطات، ويُعد تدخلا في صلاحية لا زالت آثارها بحكم القانون ساريه.

---

1. حمد هبه، مرجع سابق، ص185.
2. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص624.
3. محمد لشكاكي، مراسيم الضرورة في الدستورين المغربي والتونسي (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص259.
4. المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

وقد استقرت السوابق الدستورية على أن المجلس التشريعي لا يملك عند عرض القرارات بقانون عليه حق التعديل، فإما أن يقبلها كاملاً، أو يرفضها، وإذا ما رأى أن القرارات بقانون مقبولة، لكنها تحتاج الى تعديل، فإن بإمكانه أن يقبلها، ثم يتقدم باقتراح لتعديلها بعد إقرارها، وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً[1].

وفي مقابل سكوت المشرع الفلسطيني عن النص صراحة على جوازية التعديل، على الرغم من موقفه ضمناً بالرفض، نجد أن بعض الأنظمة القانونية قد جاءت بالنص صراحة على حظر التعديل، ومنها المشرع الكويتي التي حظر قبول أي اقتراحات بالتعديل في نصوص المراسيم بقوانين"[2]، فيما نجد الأمر مختلفاً في الدستور القطري الذي أجاز تعديل المراسيم التي لها قوة القانون التي تُعرض عليه، قبل أن يأخذ قراراً بشأنها، خلال أجل حدده بأربعين يوماً[3].

ومثل المشرع القطري فقد منح المشرع الأردني مجلس الأمة سلطة تعديل القانون المؤقت كلياً أو جزئياً[4] بتغيير بعض النصوص القانونية التي يعترض عليها، وبالتالي إقراره لبقية المواد دون حاجة منه بعد ذلك إلى إتخاذ قرار برفض القانون المؤقت ككل، كما يحق لمجلس الأمة تعديل القانون المؤقت خلال فترة العرض عليه، وقبل تصويته النهائي، بقبوله أو رفضه[5].

ومن تجارب الدول الأخرى بشأن حق مراجعة القرارات بقانون من قبل المجلس التشريعي، نشير إلى ما قرره مجلس النواب المصري عند مناقشته للمرسوم بقانون المخدرات الذي صدر في غيبة البرلمان، وكان

---

[1]. أحمد هبه، القرار الجمهوري ووسائل رقابته، الطبعة الأولى، دار الكتب، القاهرة، 1973، ص 185.

[2]. المادة (113)، اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، قانون رقم (12) لسنة 1963، والتي جاء النص فيها: "لا تقبل في اللجنة أو المجلس اقتراحات التعديل في نصوص المراسيم بقوانين".

[3]. المادة (70)، الدستور القطري لسنة 2004 المعدل: "يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير، ويقتضي اتخاذها إصدار قَوَانِين، ولم يكن مجلس الشورى منعقدًا، أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون. وتعرض هذه المراسيم بقوانين على مَجْلِس الشورى في أول اجتماع له، وللمَجْلِس في موعد أقصاه أربعون يوماً من تاريخ عرضها عليه، وبأغلبية ثلثي أعضائه أن يرفض أيا منها، أو أن يطلب تعديلها خلال أجل محدد. ويزول ما لهذه المراسيم من قوة القَانُون من تاريخ رفض المَجْلِس لها، أو انقضاء الأجل المحدد للتعديل دون إجرائه".

[4]. خوّلت المادة (1/94) من الدستور الاردني لسنة 1958 مجلس الأمة الحق في تعديل القانون المؤقت بقولها: "وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها".

[5]. فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة المنارة، المجلد (13)، العدد (8)، 2007، ص 347

حينها قد اعترض على العقوبة المقررة، فكان رأي لجنة الحقانية التي عُرض المرسوم بقانون عليها، أن البرلمان لا يملك الحق بتعديل المرسوم بقانون، لكنه يملك أن يقدم اقتراحاً مستقلاً بالتعديل، ليصدر قانوناً آخر جديد، كما يملك أيضاً إلغاء القانون بأكمله[1].

وتأسيساً على ما تقدّم نرى أن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقاً في معالجة هذه المسألة بمنح المجلس التشريعي سلطة تعديل القرارات بقانون، لكونه عضو التشريع الأصيل، وعلى قاعدة أن من يملك الأكثر يملك الأقل، لما لذلك من تجنب لهدم لنصوص متفق عليها من حيث المبدأ، والاختلاف معها ليس جوهرياً.

ثانيا: مشروعية التعديل بعد التصويت على القرار بقانون

بخلاف الحال عن الصلاحية للمجلس التشريعي في التصرف بنصوص القرار بقانون التي سلف ذكرها ما قبل التصويت عليه، فإن الأمر يكون مختلفاً كلياً عن ما هو بعد التصويت عليه، سواء بالموافقة أم بالرفض.

أ. مشروعية التعديل بعد التصويت بإقرار لقرار بقانون

إن موافقة المجلس التشريعي على القرار بقانون تعني حكماً تحوله إلى قانون عادي، شأنه شأن القوانين التي تصدر عنه، سواء من حيث قوته القانونية، أم من حيث خضوعه لأنظمة الرقابة التي تخضع لها القوانين العادية، أو من حيث الإجراءات التي يجب أن يمر بها لتعديله أو إلغائه.

وبالاستناد الى ما جاء النص عليه في المادة (67) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، فإنه يجوز لعضو أو أكثر من أعضاء المجلس وكذلك لأي من لجانه التقدم باقتراح مشروع قانون أو لتعديل قانون ساري، وفي حال تمت دراسة المشروع من قبل اللجنة المختصة، وكان رأي المجلس إيجابياً بشأنه، يتم وضعه في هيئة مشروع قانون يناقشه المجلس[2]، وليمر بالقراءات المطلوبة، والتي قررها المجلس بثلاث قراءات:[3]

---

1. رأي لمجلس النواب المصري في جلسة 31 يناير سنة 1927، أورده، أحمد هبه، مرجع سابق، ص 185.

2. المادة (67)، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

3. "تجري مناقشة مشاريع القوانين أو الاقتراحات في قراءتين منفصلتين على الوجه التالي: أ. في القراءة الأولى يناقش المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها ويتم التصويت على كل مادة ثم يتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على المشروع في مجمله. ب. تجري القراءة الثانية خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة ويتم التصويت عليها ثم يصوت على المواد المعدلة نهائيا. 2- تجري قراءة

- القراءة الأولى: حيث يتم مناقشة المشروع مادة مادة بعد تلاوتها والاقتراحات المقدمة بشأنها، ويتم التصويت على كل مادة، ثم يتم التصويت على المشروع كاملاً.
- القراءة الثانية: وتجري خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إقرار المشروع بالقراءة الأولى، وتقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة، ويتم التصويت عليها، يليها التصويت على المواد المعدلة نهائيا.
- القراءة الثالثة: وهي قراءة تكون مقتصرة على مناقشة التعديلات المقترحة، وذلك بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره.

وبناءً على سبق بيانه من إجراءات للتشريع الجديد، والتي تشمل التعديل على تشريع قائم، فإنه يكون للمجلس التشريعي اختصاص التعديل للقرارات بقانون، لكن بعد التصويت عليها بالموافقة، غير أن الجديد هو أن المجلس سيكون مضطراً فيما يخص ما أدخله من تعديل على النصوص أن يعرضها على الرئيس، وكأن ما يصدر هو قانون جديد، ولا يمت بصلة للقرار بقانون المنظور من قبل المجلس التشريعي سابقاً.

ب. مشروعية التعديل بعد التصويت بالرفض للقرار بقانون

ولما كان من المُتَفق عليه أن القرارات بقانون بعد التصويت عليها وإقرارها، تصبح نصوصاً قانونية، وسلطة التعديل أو الإلغاء لها تكون من اختصاص السلطة التشريعية، فإن الأمر يختلف كلياً إذا ما أريد تعديل نصوص القرارات بقانون قبل التصويت عليها بالموافقة، أو في حال رفضها.

فالتصويت على القرار بقانون بالرفض، استناداً الى نص المادة (43) من القانون الأساسي بأنه" إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق، ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون"، فإن القوة القانونية التي كانت للقرار بقانون تتوقف من تاريخ التصويت عليه، ولا تعود له أية قوة يمكن الاستناد إليها مستقبلاً.

ولما غدا القرار بقانون المرفوض من قبل المجلس التشريعي لأسباب قد لا تكون موضوعية، فإن ذلك لا يعني عدم إمكانية الإستفادة من نصوصه، حيث يمكن إعادة تقديم نصوصه في هيئة مشروع قانون جديد

ثالثة (تقتصر على مناقشة التعديلات المقترحة) بناءً على طلب كتابي مسبب من مجلس الوزراء أو من ربع عدد أعضاء المجلس شريطة أن يتم تقديم الطلب قبل إحالة المشروع لرئيس السلطة الوطنية لإصداره".

من قبل الجهات التي خولها القانون، وهي مجلس الوزراء، وأي عضو أو أكثر، أو لجنة من لجان المجلس[1]، والسير في طريق التشريع المُحدد قانوناً، ليكون قانوناً بعد أن تم رفضه[2].

بيد أن إعادة تقديم نصوص القرار بقانون بعد رفضه كمشروع لقانون جديد بعد معالجة العيوب التي لحقت به، لا يعني بأية حال من الأحوال أن المشروع يتصل بأية صلة بالقرار بقانون المرفوض من قبل المجلس، وإن كان يشترك معه بمعظم النصوص، بحيث لا يمتد نطاق سريان التشريع الجديد في حالة إقراره إلى مرحلة سابقة لصدوره.

ولمعالجة القصور التشريعي بشأن صلاحية المجلس التشريعي لتعديل نصوص القرارات بقانون، فإنه كان يمكن للمشرع الفلسطيني أن يستفيد من تجربة المشرع المصري، الذي أجاز لمجلس النواب تعديل القرارات بقانون، في حال تقدم أعضاء من المجلس لاقتراح بتعديل أحكام القرارات بقانون المعروضة عليه، وجاء بشأنها في اللائحة الداخلية لمجلس النواب أنه" تعتبر الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بقوانين تتبع فى شأنها الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة، ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى لجنة الاقتراحات والشكاوي، أو اللجنة المختصة بنظر القرارات بقانون بحسب الأحوال لدراستها بطريق الاستعجال، وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معا، فإذا رفض المجلس القرار بقانون وفقاً للتعديل المقترح، اعتُبِرْ كأن لم يكن"[3].

ويُستفاد ما سبق، أن اعتماد المقترح بالتعديل على القرار بقانون يكون على وجه الاستعجال، وبالتالي لا تخوف من التأخير في إقراره، أما الأمر الآخر، والأهم، أنه يتم تفويت الفرصة على الرئيس بالتدخل فيما أدخله مجلس النواب على القرار بقانون من تعديل[4].

---

1. المواد (67،66)، من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

2. المادة (68)، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

3. لمادة (195)، اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري لسنة 2016.

4. غير أنه في حال تم فتح نصوص القرار بقانون للتعديل، فإنه يكون حينها من حق الرئيس إبداء ملاحظاته على يتم الإقرار باسمه، بما يعني استعادة دوره الأساسي بالمصادقه على التشريع، ووجوب إعادة التشريع إليه كما هي الحال عند إحالة مشاريع القوانين لمصادقته، ومنحه الحق بأداء ملاحظاته على المشروع.

وبالمقارنة مع المقترح الذي يُعد أكثر نجاعة وسرعة، نرى أن الدخول في نفق الطريق التقليدي بالتعديل للتشريعات من خلال إفراغ المجلس للتعديلات في صورة مشروع قانون جديد وفقاً للإجراءات المتبعة[1]، والتي يتصف تنفيذها بالبطء، إضافة لعودة المجال لتدخل السلطة التنفيذية فيما يرد من تعديل، فإنه لا يحقق الهدف المنشود، وقد يتسبب بفراغ تشريعي.

المطلب الثاني:

الآثار في حال عدم الالتزام بشرط وجوبية العرض

على خلاف ما ورد في الفقرة الأولى من آثار الرقابة البرلمانية، والتي تظهر فيها سلطة البرلمان بالإقرار أو الرفض لما يُعرض عليه من قرارات بقانون، وبالتالي تكون النتيجة بكل الأحوال استمرار سريانها خلال الفترة السابقة لقرار البرلمان، وإمكانية استمراره مستقبلاً في حال إقرارها، يكون الأثر مغايراً في حال لم يتم الالتزام بشرط وجوبية العرض؛ بل محدد سلفاً بحكم القانون.

ووفقاً للمشرع الدستوري الفلسطيني فقد جاء النص صراحة بترتيب الجزاء في حال إخلال السلطة التنفيذية بالالتزامات المقررة عليها، بزوال قوة القانون عن القرارات بقانون في حال عدم الوفاء بالالتزامات المقرر عليها، طبقاً لنص المادة (43) التي جاء فيها "ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون[2]"، بما يبين أن الأثر لزوال قوة القانون يرتد بأثر رجعي إلى تاريخ صدوره.

وفي ظل تخلف السلطة التنفيذية عن الالتزام بشرط وجوبية العرض للقرارات بقانون، فإن ثمة تغييرات تحدث، ولهذا سيتم تقسيم المطلب إلى فرعين، الفرع الأول سيكون لبحث الطبيعة القانونية الجديدة للقرارات بقانون، والفرع الثاني لتحول الجهة الرقابية.

---

[1]. المادة (68)، النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000.

[2]. أما آلية الإفصاح عن زوال قوة القانون عن القرارات التي لم تُعرض على المجلس، فإن المشرع الدستوري الفلسطيني لم يشر إلى الحاجة لصدور قرار عن المجلس بذلك الخصوص أو عدمها، أو أنها بحكم القانون قد فقد قوتها القانونية، مقارنة مع حرص المشرع الدستوري المصري على التنصيص عليه في بيان ذلك، حيث جاء بالنص صراحة على أنه " إذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار" طبقا لنص المادة (156)، من الدستور المصري لسنة 2014.

الفرع الاول:

الطبيعة القانونية الجديدة للقرار بقانون

تختلف الأنظمة الدستورية بشأن الطبيعة القانونية للقرارات بقانون الصادرة عن السلطة التنفيذية التي لم يتم الالتزام بعرضها على السلطة التشريعية في الأجل المحدد، وفقاً لما اشترطه المشرع الدستوري، وإن كانت غالبيتها قد صمتت عن التقرير بشأن تلك الطبيعة بشكل صريح.

ولما كان الخلاف بشأن الطبيعة القانونية للقرار بقانون حتى قبل عرضه على السلطة التشريعية والتقرير بشأن مستقبله، والقول إنه لا يمكن أن يكون قانوناً بالمعنى الصحيح، فإن هذا الرأي يغدو أكثر قوة، عندما تنسلخ عنه قوة القانون بسبب عدم الالتزام بعرضه على السلطة التشريعية.

فما كان يتمتع به القرار بقانون قبل الإخلال بالالتزام المشترط بالعرض، قد زال عنه صراحة بنص دستوري بين صراحة زوال قوة القانون التي كانت يتمتع بها، وخسر الحماية الدستورية كتشريع يتمتع بقوة القانون.

غير أنه بالمقابل فإن فقدان القرارات بقانون لقوة القانون التي كان يتمتع بها لا يعني أبداً أنها لم تعد موجودة كقرارات لها قوة القانون بالتشريع والتعديل والإلغاء، أو أن الآثار والأوضاع القانونية التي ترتبت بموجب تلك القوة قد اختفت، وإن كان زوال تلك القوة يعمق الإشكالية بشكل أكبر بشأن مستقبل تلك الآثار والأوضاع، إذا ما طعن أحد المتضررين بمشروعيتها، وأراد الالتجاء للقضاء لحماية حق يدعي أنه قد تم المساس به.

وبالنظر إلى ما ورد التنصيص عليه في مختلف الأنظمة الدستورية بشأن الجزاء المترتب على القرارات بقانون في حال زوال قوة القانون عنها، ومنها ما قرره المشرع الدستوري الفلسطيني بنص المادة (43) من القانون الأساسي، والذي لم يتطرق إلى الطبيعة القانونية الجديدة له، يتضح أن الحديث يدور عن قرارات صدرت بشكل صحيح عن جهة مختصة استناداً لنص دستوري أجاز صدروها في ظروف محددة، لكن عدم الالتزام بالضوابط المقررة لها، تسبب في ترتيب الجزاء عليها بنزع قوة القانون عنها، فغدت قرارات بلا قوة القانون.

وإذا كانت القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية تحتمل صورتين، تتمثل الأولى بالقرارات بقانون (تشريعات الضرورة) في الظروف الاستثنائية، والثانية قرارات إدارية والتي تصدر عن السلطة التنفيذية، فإننا نرى أن الوصف الأدق للقرارات المنسلخة عنها قوة القانون بقوة القانون هي قرارات ذات طبيعة خاصة.

الفرع الثاني:

تحول الجهة الرقابية

من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن المقصود بتحول الجهة الرقابية ليس على القرارات المنسلخة عنها قوة القانون؛ بل لما صدر استنادا إليها من قرارات إدارية أو أنظمة أو لوائح، لكونها غدت مستندة إلى باطل، وأن البطلان كصفة يكون قد لحق به بأثر رجعي منذ صدوره، استنادا لأحكام المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته، ولا يتطلب الأمر للبت في صفته الجديدة حكماً قضائياً لتأكيد زوال قوة القانون عنه.

وبالمقابل نجد أن بعض الدساتير قد نصت صراحة بشأن كيفية الإعلان عن أن القرارات بقانون قد فقدت قوتها القانونية جزاء لتخلفها عن الالتزام بشرط وجوبية العرض، كالدستور المصري لسنة 2014 الذي بين بنص المادة (156): (...)، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار، في حين أن المشرع الفلسطيني أو المغربي لم يشر إلى تلك المسألة بالتنصيص صراحة.

وبعد أن ناقشنا مسألة تغير الطبيعة القانونية للقرار المنسلخة عنه قوة القانون، وتوصلنا إلى أنه غدا قراراً ذا طبيعة خاصةً، فإنه بالضرورة التعرف على ما سينتج عن ذلك التغير، وعلى وجه الخصوص التحول في الجهة الرقابية، وجدوى هذا التحول لصالح استعادة الحقوق أو المراكز التي تم المساس بها، أو الانتقاص منها استناداً لقرارات باطلة.

ولأن البطلان لا يرتب حقاَ، ولكون ما غدت عليه القرارات التي كانت تصلح كأساس قانوني للاستناد إليه، قد فقدت ذلك الأساس، وبالتالي انهدم ما ترتب عليها، ولأن حق اللجوء للقضاء[1] والمخاصمة واسترداد الحقوق أو لدفع الضرر عنها حق مكفول، فإنه يكون لمن تم المساس بحقوقهم حق مخاصمة السلطة، لاستعادة حقوقهم المسلوبة التي انتزعت، أو انتُقصت بشكل مخالف للقانون أو بالتعويض عنها، وفقاً للطريق المرسوم قانوناً.

[1]. المادة (30)، القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

وبالاطلاع على النظام القانوني الفلسطيني وبمراجعة اختصاصات القضاء، يتضح أن نظر الطعون في القرارات الإدارية والأنظمة واللوائح قد جعلها المشرع من اختصاص القضاء الإداري، ممثلاً بالمحكمة الإدارية، الذي أضاف أيضا من خلال القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، قبول دعوى التعويض بالتبعية[1].

وفي هذا الصدد نشير إلى أن المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية قد سبق وأكدت صراحة عدم اختصاصها بنظر القرارات الإدارية، عندما رفضت الطعن المقدم لها في المواد (1،2،3،4) من القرار بقانون رقم (136) لسنة 2009، وقالت إنه عندما تكون الطبيعة القانونية للقرار بقانون طبيعة إدارية، فإن الولاية الرقابية القضائية عليه تصبح من اختصاص القضاء الإداري، وتخرج من تخوم اختصاص المحكمة الدستورية العليا[2]التي بينت في متن حكمها: " وحيث أن قرار الاستملاك هو إجراء قانوني تتمكن الإدارة

---

[1]. المادة (20)، القرار بقانون رقم (43)، بشأن المحاكم الادارية، الصادر بتاريخ 2020/12/30، المنشور في الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع)، العدد ممتاز، رقم 22، الصادر بتاريخ 2021/1/11، ص (19-36):"1- تختص المحكمة الإدارية، دون غيرها بالآتي: أ. الطعون الخاصة بنتائج الانتخابات التي تجري وفق التشريعات الناظمة لها، ما لم يرد نص خاص في قانون آخر يمنح هذا الاختصاص لمحكمة أخرى. ب. الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ولو كانت محصنة بموجب القانون الصادرة بمقتضاه. ج. الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. د. الطعون بالقرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو التصنيف أو التثبيت أو الترقية أو النقل أو الإحالة التي التقاعد أو الاستيداع أو التأديب أو الفصل من الخدمة أو الإيقاف عن العمل أو الرواتب أو العلاوات أو الزيادات السنوية أو الحقوق التقاعدية المستحقة للموظفين العموميين أو المتقاعدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة، أو القرارات الصادرة عن السلطات التأديبية، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية، ما لم ينص قانون آخر على خلاف ذلك. هـ. الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي عدا القرارات الصادرة عن مندوب أو لجنة التوفيق أو التحكيم في المنازعات العمل. و. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. ز. منازعات العقود الإدارية. ح. سائر المنازعات الإدارية. ط. الطعون التي تعد من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر. 2. تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة، إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

[2]. حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، في الطعن الدستوري 2016/2 رقم (3) لسنة (2) قضائية دستورية، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 2017/3/29، الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع)، العدد (131) الصادر بتاريخ 2017/4/11، ص (73-76).

بمقتضاه من نزع ملكية عقار من مالكه بغية تحقيق النفع العام لقاء تعويض عادل، وبالتالي فإنه من الناحيتين الفقهية والقضائية، فإن الطبيعة القانونية لهذه القرارات تفيد أنها قرارات إدارية، ذلك أن كلا من قرار رئيس دولة فلسطين بما اشتمل من مواد والمطعون بعدم دستوريتها، وقرار مجلس الوزراء بما اشتمل من مواد والمطعون بعدم دستوريتها أيضاً قد صدر عن كل منهما وفقاً للاختصاص التنفيذي والإداري لكل من رئيس الدولة ومجلس الوزراء وفق أحكام المادة (3)من قانون الاستملاك رقم (2) لسنة 1953م النافذ. وبالتالي لما كانت هذه القرارات هي قرارات إدارية صدرت واتصلت بعمل من أعمال الإدارة، واختصت في حالة استملاك لقطع أراض محددة، فإن الرقابة القضائية عليها تخضع لرقابة محكمة العدل العليا، وتخرج من تخوم اختصاص المحكمة الدستورية العليا المنصوص عليها حصراً في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، والتي من المستقر فقهاً وقضاءً أن اختصاصها ورقابتها تتحدد في الرقابة على مخالفة القواعد القانونية التي تتصف بالعموم والتجريد لنص دستوري. وبناءً عليه، لا يسعف الطاعنين دفعهم في لائحة الطعن أن القرارات محل الطعن قد خالفت القانون الأساسي الفلسطيني، ذلك أن هذه القرارات ووفقاً لما تم بيانه هي قرارات إدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا وفقاً لصلاحيات القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية القرار الإداري (قرار الاستملاك)، ومعالجة أركان هذا القرار سواء أكان من ناحية الأركان الشكلية من حيث ركن الاختصاص وسلامة إجراءات الاستملاك أو من ناحية الأركان الموضوعية، والمتعلقة بالمحل والسبب والغاية من قرار الاستملاك، والموازنة بين منافع ومضار قرار الاستملاك. وتأسيساً على ما تقدم، نجد أن الطعن في عدم دستورية المواد والقرارات محل الطعن الدستوري رقم (2016/12) خارج عن اختصاص المحكمة الدستورية العليا"، وهذا ما عززه ما ورد بنص القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الادارية وما قرره اختصاصات. الفقرة طويلة جدا

وبالتالي، فإن الجهة المختصة بالرقابة على ما صدر استناداً للقرار بقانون الذي أصبح باطلا قانوناً، هو القضاء الإداري، والذي يتطلب للاتصال به، ولقبول الدعوى لديه، توفر الشروط المقررة في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، ولأسباب جاءت على سبيل الحصر وهي : "1. عدم الاختصاص. 2. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها. 3. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل. 4. إساءة استعمال السلطة. 5. عيب السبب. 6. امتناع الجهة

المختصة عن إصدار قرار ألزمها به القانون"[1]، أما فيما يتعلق بالأجل الممكن التقدم بالدعوى خلاله، فإن العيب الذي يلحق بهذا النوع من القرارات هو عيب جسيم في ركن السبب، يجعل الأجل مفتوحاً غير مقيد.

ولما أصبح ما يمكن أن يكون قد ترتب عن القرارات المنسلخة عنها قوة القانون ضمن نطاق رقابة القضاء الإداري، وفقاً لما هو مقرر له من اختصاصات، فإن الطريق تصبح ممهدة للاقتصاص منها بالطلب بإلغائها، وذلك من خلال إثارة شبهة عدم الدستورية في النص القانوني الذي كان سبباً لإصدار القرارات أو الأنظمة أو اللوائح المطعون عليها أمام القاضي الإداري، والذي بدوره يقوم بإحالة النص المدعى بعدم دستوريته إلى المحكمة الدستورية العليا.

واستناداً لما يصدر عن المحكمة الدستورية العليا من عدم الدستورية للنص المُستند إليه، لوضوح مخالفته شرطاً أساسياً والمتمثل بالعرض، وإذا ما تقرر بطلان القرار أو اللائحة أو النظام المذكور، فإنه يتقرر من خلال المحكمة الإدارية بالتبعية التعويض الذي طلبه الطاعن.

[1]. المادة (22)، القرار بقانون رقم (41)، لسنة 2020، بشأن المحاكم الادارية.

وختاماً، بقيت الإشارة إلى أن المتضرر في حال لجوئه للاتصال بالمحكمة الدستورية العليا من خلال الدعوى الأصلية المباشرة للطعن بالنص التشريعي فإن المحكمة الدستورية العليا لا تقرر له أي تعويض عن الضرر الذي لحق به، وفي هذه الحالة فإن الطاعن لا يستطيع اللجوء للقضاء الإداري، وفقاً للنظام القانوني في فلسطين، بدعوى مستقلة وذات الأمر ينطبق في التشريع الأردني، وهذا ما نرى أن المشرع الفلسطيني قد حاد فيه عن جادة الصواب عندما جعل المطالبة بالتعويض أمام القضاء الإداري لا يكون إلا بالتبعية للطعن بالإلغاء، وكان الأولى عدم جعل دعوى التعويض بالتبعية لدعوى الإلغاء حماية للحقوق التي تم المساس بها، ويراد التعويض عن ما لحق بها من ضرر.

النتائج :

1. إن المشرع الدستوري لم يحدد آلية العرض على المجلس التشريعي من ما صدر من قرارات بقانون.
2. إن المشرع الدستوري حصر خيارات المجلس التشريعي الرقابية على القرار بقانون بالقبول أو الرفض.
3. إن المشرع الدستوري أخذ بالأثر المستقبلي في حال رفض ما يعرض على المجلس التشريعي من قرارات بقانون.
4. إن المشرع الدستوري أخذ باللأثر الرجعي في حال لم يتم الالتزام بشرط وجوبية العرض لما صدر من قرارات بقانون.
5. إن المشرع الدستوري لم يمنح المجلس التشريعي سلطة التعديل على ما يعرض من قرارات بقانون بغرض التصحيح.
6. إن الطبيعة القانونية للقرارات بقانون تتغير من قرارات لها قوة القانون في حال تم الالتزام بشرط وجوبية العرض، في حين تفقد تلك القوة في حال لم يتم الالتزام بذلك الشرط، لتصبح قرارات ذات طبيعة خاصة
7. إن المتضرر من ما صدر من قرارات إدارية مستندة الى التشريعات التي غدت باطلة يكون له الحق بالمطالبة بالتعويض وفقا للقانون.

التوصيات:

1. تنصيص المشرع على آلية العرض للقرارات بقانون على المجلس التشريعي.
2. تنصيص المشرع على الفترة المحددة للمجلس التشريعي للبت في دستورية القرارات بقانون التي تعرض عليه.
3. تنصيص المشرع على حق المجلس التشريعي بالتعديل على ما يعرض عليه من قرارات بقانون بغرض التصحيح لما فيها من عوار أو قصور.

المراجع:

- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته، الصادر بتاريخ 2003/3/18، الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع)، العدد ممتاز 2 (بدون رقم)، 2003/3، ص (5-48).
- الدستور المصري لسنة 2014، الصادر بتاريخ 2014/1/18، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع المصرية)، العدد 3 (أ) مكرر، بتاريخ 2014/1/18، ص (1-63).
- الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (1093) ص(3-15).
- الدستور القطري لسنة 2004 المعدل، الصادر بتاريخ 2004/6/8، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد (6)، الصادر بتاريخ 2005/6/8، ص (7-68).
- القرار بقانون رقم (43)، بشأن المحاكم الادارية، الصادر بتاريخ 2020/12/30، المنشور في الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع)، العدد ممتاز، رقم 22، الصادر بتاريخ 2021/1/11.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000، الصادر بتاريخ 2000/6/7، المنشور على موقع منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المقتفي)، معهد الحقوق في جامعة بيرزيت .
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، الصادرة بقانون رقم (1) لسنة 2016، المنشورة في الجريدة الرسمية في العدد رقم (14 مكرر ب)، السنة التاسعة والخمسون، الصادر بتاريخ 2016/4/13، ص (2-155).
- اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، قانون رقم (12) لسنة 1963، في شأن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي، المنشورة في الجريدة الرسمية الكويتية (الكويت اليوم) الصادرة في العدد 427 لسنة (9)، الصادرة بتاريخ 15 مايو1963، ص (5-19).

كتب:

- أحمد هبه، القرار الجمهوري ووسائل رقابته، الطبعة الأولى، دار الكتب، القاهرة، 1973.
- حسناء كعنة، إشكالية توازن السلط في النظام الدستوري المغربي، رسالة ماجستير، جامعة عبد المالك السعدي،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة/المغرب، 2012-2013.

- سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية،1980.
- عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة منقحة، (دون دار نشر)، 2009.
- علي رشيد أبو حجيلة، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، عمان/ الأردن، 2004.
- هبه عبد العزيز المدور، دور الرقابة القضائية في حماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.

مجلات علمية محكمة:

- محمد لشكاكي، مراسيم الضرورة في الدستورين المغربي والتونسي (دراسة مقارنة)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص حول القانون الدستوري، الرباط، 2019، ص (245-259).
- فيصل شطناوي، الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة المنارة، المجلد (13)، العدد (8)، 2007.

أحكام قضائية:

- حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية، في الطعن الدستوري 2016/2 رقم (3) لسنة (2) قضائية دستورية، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة بتاريخ 2017/3/29، الجريدة الرسمية الفلسطينية (الوقائع)، العدد (131) الصادر بتاريخ 2017/4/11، ص (73-76).
- حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1985/5/4 في القضية رقم 28 لسنة 2 قضائية دستورية، بشأن عدم دستورية القرار بقانون رقم 44 لسنة 1979 بتعديل بعض أحكام قانون الأحوال الشخصية. أورده، صلاح الدين فوزي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة/ كلية الحقوق، مصر، 1986، ص266.